

### PESCO als "Game Changer": zur sicherheitspolitischen Akteursfähigkeit der EU und Österreichs Beitrag

Stellwag, Michael; Stachowitsch, Saskia; Binder, Clemens

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stellwag, M., Stachowitsch, S., & Binder, C. (2020). *PESCO als "Game Changer": zur sicherheitspolitischen Akteursfähigkeit der EU und Österreichs Beitrag*. (Working Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 108). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:ssoar-69234-1>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **PESCO als „Game Changer“: Zur sicherheitspolitischen Akteursfähigkeit der EU und Österreichs Beitrag**

**Michael Stellwag & Saskia Stachowitsch**

**Unter Mitarbeit von Clemens Binder**

**Arbeitspapier 108 / August 2020**

Arbeitspapier verfasst im Rahmen der Kooperation mit dem

Bundesministerium für Landesverteidigung.

Keywords:

PESCO, GSVP, Verteidigungskooperation, EU Integration, Akteursfähigkeit

**Michael Stellwag, MA** hat Politikwissenschaft an der Universität Wien und in Tallinn studiert und seinen Master of Arts 2019 abgeschlossen. Nach einem Aufenthalt in Brüssel ist er als wissenschaftlicher Referent beim Multilateralen Dialog der Konrad Adenauer Stiftung in Wien tätig. Sein Forschungsschwerpunkt ist die europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

**Uni.-Prof. Dr.<sup>in</sup> Saskia Stachowitsch** ist wissenschaftliche Leiterin des Österreichischen Instituts für Internationale Politik sowie Professorin für Internationale Politik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören u.a. kritische Sicherheits- und Militärforschung, Privatisierung von Sicherheit, private Sicherheits- und Militärfirmen, Frauenintegration ins Militär, EU Grenzsicherheit und transnationale Akteure (z.B. Frontex).

**Clemens Binder, MA** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiip und Doktorand am Institut für Politikwissenschaften an der Universität Wien. Für die Durchführung seines Doktorats wurde ihm das DOC-Stipendium der Österreichischen Akademie der Wissenschaften zuerkannt. In seiner Dissertation beschäftigt er sich mit dem Zusammenhang Europäischer Grenzpolitik und EU-Forschungsprogrammen. Seine Fachgebiete umfassen außerdem Sicherheit und Technologien, digitale Sicherheit und kritische Ansätze zu Sicherheit und Internationaler Politik.

*Impressum:*

Österreichisches Institut für Internationale Politik – oiip,  
1090 Wien, Berggasse 7, [www.oiip.ac.at](http://www.oiip.ac.at), [info@oiip.ac.at](mailto:info@oiip.ac.at)

Copyright © 2020

## Abstract

Das neue Instrument der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union (EU) PESCO entwickelt sich kontinuierlich. Hier schließen sich EU-Mitgliedstaaten zusammen, um im Rahmen von Projekten ihre militärischen Fähigkeiten und Kapazitäten schrittweise zu verbessern. Dabei handelt es sich ebenso wenig um zahnlose Willensbekundungen wie um eine reine Militarisierung der EU, sondern um die Entwicklung konkreter verteidigungsrelevanter Kapazitäten. Wichtige Erfolgsfaktoren dafür sind die Verknüpfung mit den Strukturen und Institutionen der GSVP und die Kombination aus intergouvernementaler Arbeitsweise auf Ratsebene und Flexibilität und Freiwilligkeit auf Projektebene. PESCO wird dadurch zum echten Game Changer im Bereich EU-Verteidigungskooperation. In diesem Arbeitspapier wird anhand des „Actorness“-Ansatzes von Charlotte Bretherton und John Vogler (2006) überprüft, inwiefern sich die EU als Sicherheitsakteur durch PESCO weiterentwickelt und wie Österreich in diesem Prozess positioniert ist. Insgesamt zeigt die Analyse, dass PESCO die vier Kriterien der *Capability*-Kategorie des Actorness-Konzeptes erfüllt: Bekenntnis zu gemeinsamen Grundwerten, Kontinuität und Legitimität durch die teilnehmenden Mitgliedstaaten und die nationalen Bevölkerungen, Fähigkeit zur Identifizierung von Prioritäten und Umsetzung von *policies* und Richtlinien, Verfügbarkeit und Nutzung militärischer Instrumente. Deshalb kann die EU durch PESCO als ein Sicherheitsakteur im Wachsen begriffen werden, der sich eindeutig weiterentwickelt. Österreichs Engagement war hier bisher professionell und verlässlich. Die Implementierung bisheriger Projekte, insbesondere des von Österreich geleiteten *CBRN SaaS*, sollten Priorität haben. Die Möglichkeit für Beobachterstatus bei Flaggschiff-Projekten sollte geprüft werden.

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	5
2. Die Beschaffenheit und Arbeitsweise von PESCO .....	6
3. Die Akteursfähigkeit der Europäischen Union .....	9
4. Analyse .....	10
4.1. Gemeinsames Bekenntnis zu allumfassenden Werten .....	11
4.2. Innerstaatliche Legitimität .....	12
4.3. Prioritätensetzung und Richtlinienformulierung .....	13
4.4. Verfügbarkeit und Nutzung der Instrumente.....	14
5. Österreichs Rolle und Möglichkeiten .....	15
6. Conclusio .....	17
7. Quellenverzeichnis .....	19

## 1. Einleitung

Die öffentliche Debatte um PESCO, das neue sicherheitspolitische Instrument der EU, verdichtet sich. Im Kern dieser Debatte, die von Schlagwörtern wie „Verteidigungsunion“, „strategische Autonomie“ oder „EU-Armee“ geprägt ist, geht es in erster Linie um die Frage, wie die EU als eigener Akteur im Sicherheitsbereich wahrgenommen wird und ob sie in Zukunft verstärkt als solcher agieren kann und soll. Analysen und Handlungsempfehlungen zu PESCO boten zunächst Spekulationen über eine mögliche EU-Armee oder warfen abtastende Blicke auf das neue Instrument (Kellner 2018, Roithner 2018). Das International Institute for Strategic Studies (IISS) lieferte bereits 18 Monate nach der Gründung PESCOs weitreichende Einblicke in den Entwicklungsstand der ersten Projekte (Béraud-Sudreau et al. 2019). Es folgten Studien zur Partizipation und Strategie einzelner Mitgliedstaaten wie Deutschland und seiner Achse zu Frankreich (Lippert et al. 2019), den Niederlanden (Zandee 2018) und Polen (Terlikowski 2018). Umfassende sicherheitspolitische Analysen zu PESCO und den dadurch zu erwartenden Veränderungen in der EU Verteidigungspolitik fehlten bisher jedoch. Vor diesem Hintergrund geht dieses Arbeitspapier der Frage nach, inwiefern sich die EU durch PESCO als Sicherheitsakteur etabliert und welche Rolle Österreich in diesem Prozess einnehmen kann.

PESCO ist ein eindeutig definiertes und funktionierendes Instrument der Gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU (GSVP). Auf Englisch *Permanent Structured Cooperation*, steht PESCO für „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (SSZ). Es ist der Zusammenschluss aller EU-Mitgliedstaaten außer Dänemark und Malta mit dem Ziel einer Zusammenarbeit im Militärbereich, die selbstgesetzten Regeln untersteht. Die konkreten Ziele sind erstens eine engere Koordinierung, zweitens mehr Investitionen in Verteidigung und drittens die Zusammenarbeit bei der Entwicklung von gemeinsamen Verteidigungsfähigkeiten (EEAS 2018). Hierbei führen die teilnehmenden Mitgliedschaften (kurz: PESCO-25) gemeinsame Projekte durch, die die Fähigkeiten und Kapazitäten der gesamten EU stärken sollen. Dabei arbeiten mindestens zwei Staaten in einem speziellen Bereich zusammen, wobei sie ihre eigenen Fähigkeiten in diesem verbessern sollen. Mittelfristig sollen auch andere EU-Staaten von diesen Verbesserungen profitieren, womit in weiterer Folge die EU als Ganzes in diesem Bereich Fortschritte erzielt. Die Kooperation im Militärbereich zwischen den EU-Mitgliedstaaten untereinander und der EU selbst erfährt somit durch PESCO eine neue Qualität. Als relativ junges und engagiertes Instrument ist PESCO daher von besonderem sicherheits- und verteidigungspolitischen Interesse.

Nach drei Einreichungswellen gibt es mittlerweile 47 Projekte im Rahmen von PESCO (Rat der EU 2019). Diese kann man anhand von Themenbereichen (Trainings und –Einrichtungen; Landstreitkräfte und

Systeme; maritime; Luftstreitkräfte; C4ISR, Freigabe von Systemen sowie Weltraum) und Wirkungsebenen (Trainings und Ausbildungen; operative Domäne am Land, in der Luft, zur See und im Cyberspace sowie gemeinsamer teilstreitkräfteübergreifender Kapazitätsaufbau / Schließung operativer Lücken) unterscheiden. Die konkreten Projekte reichen vom Ausbau neuer Systeme zur Cyber-Abwehr und einem Kompetenzzentrum für Ausbildungsmissionen bis hin zu effizienteren Truppentransfers und gemeinsamen Trainingszentren. So wurden beispielsweise Bemühungen zur Entwicklung der *Eurodrohne* in die Struktur von PESCO integriert und damit intensiviert oder das *CBRN Defence Training Range (CBRNDTR)*, ein rumänischer Truppenübungsplatz, durch die finanziellen Mittel von PESCO ausgebaut und mit chemischer, biologischer, radiologischer und nuklearer Verteidigungsfähigkeit versehen.

Um die Auswirkungen PESCOs auf die sicherheitspolitische Akteursfähigkeit der EU zu evaluieren, erläutert dieses Arbeitspapier zunächst die Hintergründe sowie die Beschaffenheit und Arbeitsweise PESCOs. Danach wird das Actor-ness-Konzept (Bretherton und Vogler 2006) als analytischer Rahmen für die Beurteilung der Entwicklung von Akteursfähigkeit der EU vorgestellt. Akteursfähigkeit und Actor-ness werden in diesem Arbeitspapier als Synonyme behandelt. Abschließend wird auf die Rolle und mögliche Positionierungen Österreichs in diesem Prozess eingegangen.

## 2. Die Beschaffenheit und Arbeitsweise von PESCO

Gegründet wurde PESCO durch den Beschluss des Rates der Europäischen Union am 11. Dezember 2017 – mehr als 10 Jahre nach dem Vertrag von Lissabon (Rat der EU 2017). Es ist die Antwort der EU-Mitgliedstaaten auf die veränderte Sicherheitslage rund um Europa: der Krieg in Syrien und die Ukraine-Krise, internationaler Terrorismus, die sich verschlechternden Beziehungen zu den Nachbarn Türkei und Russland und die instabile Beziehung zum größten Verbündeten USA. Der Gedanke der kollektiven Sicherheit und einer adäquaten Kooperation im Verteidigungsbereich begleitete viele EU-Mitgliedstaaten allerdings bereits über die letzten Dekaden: Angefangen vom Brüsseler Fünf-Mächte-Vertrag über die verteidigungspolitischen Pfeiler der Westeuropäischen Union (WEU) und dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) war es ein langer Weg bis zur Etablierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) 1999, die schließlich zur GSVP geformt wurde. Einige Mitgliedstaaten schlossen sich auch unabhängig von EU-Strukturen zusammen, wie etwa in der französisch geführten Europäischen Interventionsinitiative (EI2). Auch auf Fach- und Projektebene gab es bereits Kooperationen.

PESCO kann allerdings als „Game Changer“ in der Geschichte der europäischen Verteidigungskooperation gesehen werden. Die drei entscheidenden Faktoren sind dabei die enge institutionelle Verknüpfung mit anderen Instrumenten der GSVP, die intergouvernementale Arbeitsweise mit EU-institutioneller Ergänzung auf Ratsebene sowie der modulare Ansatz auf Projektebene.

PESCO agiert nicht isoliert von anderen Instrumenten der GSVP und anderen Politikfeldern, sondern ist umfänglich und ganzheitlich konstruiert – und die Vergabemodalitäten der Finanzmittel fördern den politischen Willen zur Partizipation. Nicht nur sind 25 der 27 Mitgliedstaaten an Bord, also deutlich mehr als bei E12 oder in der NATO sind. PESCO ist auch eng verknüpft mit dem Kapazitäten-Entwicklungsplan CDP, dem Überprüfungssystem CARD und dem Verteidigungsfonds EDF, der die Ko-finanzierungsmittel zur Verfügung stellt, insbesondere, wenn es sich um kooperative Verteidigungsprojekte von PESCO handelt. Mit anderen Worten: CDP gibt den Plan zur Entwicklung von Kapazitäten vor, CARD beschreibt den Weg dorthin, der EDF schüttet die Mittel dafür aus und im Rahmen von PESCO werden die entsprechenden militärischen Fähigkeiten geschaffen. Diese vier Strukturen müssen daher möglichst friktionsfrei und zeitlich gut abgestimmt miteinander ablaufen. Kohärenz ist hier das höchste Gut, da der gemeinsame Plan CDP vom Willen der Mitgliedstaaten abhängt.

Da PESCO Teil der GSVP ist, die wiederum Teil der GASP ist, ist ihre Arbeitsweise intergouvernemental. Die politische Kompetenz dieses Instruments liegt also bei den nationalen Regierungen. Diese werden allerdings ergänzt durch die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EEAS). Diese agieren im Auftrag des Hohen Vertreters der GASP und fungieren als Austauschplattform, Anlaufstelle und Koordinator der Mitgliedstaaten. Die im Rahmen von PESCO durchgeführten Projekte werden jährlich anhand ihrer Verfügbarkeit, Interoperabilität, Flexibilität und Einsatzfähigkeit von EDA und EEAS bewertet. Der Intergouvernementalismus ist daher Grundbedingung von PESCO.

Gleichzeitig wird durch den modularen Ansatz auf Projektebene verhindert, dass PESCO durch Uneinigkeit als Kernproblematik verteidigungspolitischer Zusammenarbeit ausgehebelt wird. Die Teilnahme an Projekten ist freiwillig und die Projekte sind vielseitig. Mitgliedsstaaten partizipieren dort, wo es dem nationalen industrie- und sicherheitspolitischen Interesse dient und wo man strategische Lücken wahrnimmt. Voraussetzung ist, dass es Übereinstimmungen mit dem allgemeinen CDP und somit dem Gesamt-EU-Interesse gibt. Widersprüchlichkeit der Auffassungen und der nationalen Verteidigungsstrategien sowie die stets präsente Unbestimmtheit, wohin der Weg letztlich führen soll, stehen der tatsächlichen Zusammenarbeit damit nicht im Wege. Denn widersprüchliche Auffassungen unter den PESCO-25 über die Beschaffenheit ihres neu geschaffenen Instruments bestehen durchaus.



Einige Mitgliedstaaten definieren PESCO als Unterstützung für NATO und USA (etwa Polen), andere als Gegenpart (etwa Frankreich oder Neutrale). Bei der Entwicklung von PESCO favorisierten einige Staaten so viel Inklusivität und Legitimität wie möglich, für andere lag der Fokus auf optimale Handlungsfähigkeit und exklusive Teilnahme – nur die politisch Willigen und finanziell Potenten sollten partizipieren. Letztlich hat man mit 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten (damals noch 28) und hoch gesteckten verbindlichen Verpflichtungen einen politischen Kompromiss aus Inklusivität und Exklusivität erreicht.

Die einzelnen Projekte bieten die Möglichkeit, unterschiedliche strategische Interessen aufeinander abzustimmen: Das Projekt *Military Mobility* zielt etwa darauf ab, Truppen innerhalb der EU schneller über EU-Binnengrenzen verlegen zu können. Dieses militärlogistische Schengen ist nicht nur kompatibel mit der NATO, sondern erfüllt auch eine langjährige NATO-Forderung, während *EUFOR CROC* zu einer echten europäischen Krisenreaktionsinitiative und verbesserter EU-Handlungsfähigkeit und damit zu mehr Eigenständigkeit führen soll. *Military Mobility* ist mit 24 Projektteilnehmern aus 25 Mitgliedern sehr inklusiv (das fehlende Land Irland hat Beobachterstatus), während andere, wie z.B. *TIGER Mark III* zur Weiterentwicklung des Tiger-Kampfhubschraubers mit drei Teilnehmern, relativ exklusiv und ambitioniert sind.

Die Unterscheidung zwischen Ratsebene und Projektebene ist daher zentral. Auf Ratsebene müssen alle Projekte im Sinne des Intergouvernementalismus einstimmig beschlossen werden und die PESCO-25 müssen sich an die selbst gesetzten verbindlichen Verpflichtungen – u.a. steigendes Verteidigungs- und Anteil für Forschung und Entwicklung – halten. Die Kooperation auf Projektebene findet nur unter den Projektteilnehmern statt, sie entscheiden eigenständig über Tempo, Reichweite und Intensität des Projekts, ohne an den Rat gebunden zu sein. Auf Projektebene ist PESCO also nicht verpflichtend und inklusiv, sondern spezifisch und exklusiv. Doch diese Ebenen wurden noch erweitert und die klassische intergouvernementale Arbeitsweise ergänzt: Am Verhandlungstisch sitzen Akteure, die die Gesamt-EU vertreten – das Sekretariat, das aus EEAS und EDA besteht. Es koordiniert die Projekte und ihre Anträge und achtet auf die Implementierung der Projekte und den Nutzen für die gesamte EU. Durch seine Verwobenheit mit anderen Politikfeldern wird PESCO auch nicht nur durch die verteidigungspolitische Perspektive betrachtet. Mehr Investitionen in gemeinsame Rüstungsprojekte stellen eine unbestreitbare wirtschafts- und industriepolitische Dimension dar.

### 3. Die Akteursfähigkeit der Europäischen Union

Wie misst man den Nutzen eines politischen Instruments für eine Organisation und dessen Einfluss auf ihre Akteursfähigkeit? Im Bereich der Klima- und Umweltpolitik ist es offensichtlich: Statistiken zur Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel, dem Energiemix oder der CO<sup>2</sup>-Ausstoß sind anerkannte Parameter. Im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist dies weniger eindeutig. Die klassischen Theorien und Konzepte der Internationalen Beziehungen wie Realismus und Institutionalismus haben die Europäische Union als politisches Gebilde „*sui generis*“ und als internationaler Akteur nicht ausreichend konzipiert. Für das Kernthema dieses Arbeitspapiers – die Analyse, ob und wie das Instrument PESCO den Akteur EU stärkt – gibt es dennoch ein passendes und anwendbares Tool.

Mit Charlotte Bretherton und John Voglers Konzept der Akteursfähigkeit (engl. „Actorness“) (Bretherton, Vogler 2006) wird die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit einer Organisation anhand der Parameter Präsenz („*presence*“), Möglichkeiten („*opportunities*“) und Ressourcen („*capabilities*“) beurteilt. Presence, also die Fähigkeit kraft ihrer Existenz Einfluss über ihre Grenzen hinaus auszuüben, und *opportunities*, also der strukturelle Handlungskontext, sind bei der EU unumstritten vorhanden. *Capabilities* bezeichnet die Art und Weise, ob und wie die EU von ihrer Präsenz profitiert und mittels politischer Instrumente auf Möglichkeiten in ihrem strukturellen Handlungskontext reagieren kann. Die folgende Analyse evaluiert die Akteursfähigkeit der EU anhand ihrer *capabilities*. Diese werden wiederum anhand von vier Kriterien bemessen: Gemeinsame Grundwerte, innerstaatliche Legitimität, Prioritätensetzung und policy-Formulierung und schließlich die Verfügbarkeit und Nutzung politischer Instrumente.

Bisher wurde für die Evaluation der EU als Akteur im sicherheitspolitischen Bereich häufig das Konzept der Strategischen Autonomie (SA) herangezogen (Lippert et. al 2019). Im Gegensatz zu diesem Ansatz, der das Verhältnis *nach außen* – durch Interaktionen zu anderen internationalen Akteuren - fokussiert, wird Akteursfähigkeit *von innen* durch die Mitgliedstaaten generiert – die die EU mit *presence*, *opportunities* und *capabilities* ausstatten. Da PESCO momentan in erster Linie als Prozess wirkt, bei dem EU-Mitgliedstaaten gemeinsame neue Fähigkeiten und Kapazitäten aufbauen, die der gesamten EU dienen, eignet sich der Actorness-Ansatz aktuell besser für eine Analyse von PESCOs Bedeutung für die EU. SA könnte im Falle der Etablierung einer echten umfangreichen Verteidigungsunion und einer klareren Definition des Konzepts in einigen Jahren allerdings einen geeigneten, operationalisierbaren Analyserahmen bieten.

Als Quellen für die Analyse wurden Strategiepapiere, Gesetzes- und Vertragstexte, alle Beschlüsse des Rates der EU und des Europäischen Rates sowie Veröffentlichungen der EU-Institutionen zu dieser Materie, wissenschaftliche Studien und Zeitungsartikel herangezogen. Diese mehr als 30 Dokumente ermöglichen die Rekonstruktion von Genese und Evolution von PESCO. Sie wurden anhand der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse untersucht (Mayring 2003). Ergänzend wurden Expertengespräche geführt und der Expertenworkshop „Between Ideas and Reality: Strategic Autonomy of the EU – Scenarios for the foreign, security and defense policy of the EU“ des Multilateralen Dialog der Konrad-Adenauer-Stiftung am 02.12.2019 in Wien besucht.

## 4. Analyse

Die Analyse zeigt, dass die EU in Bezug auf PESCO als „wachsender“ Sicherheitsakteur zu beurteilen ist. Bereits vor PESCO stellte die EU einen globalen Sicherheitsakteur dar (Bretherton, Vogler 2006). Die militärischen Operationen der EU in anderen Weltregionen in den frühen 2000er Jahren unterstreichen diese Beurteilung. Seitdem übernimmt die Union schrittweise immer mehr Verantwortung für internationale Sicherheitsfragen, wie es bereits in der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 gefordert wird (European Security Strategy 2003:28). Auch über die Qualität als strategischer Akteur anhand der ESVP-Einsätze gibt es bereits Beurteilungen (Asseburg, Kempin 2009:14). Durch den „Game Changer“ PESCO soll sich diese Akteursfähigkeit der EU nun weiterentwickeln. Als einziges „capability-related element“ im Vertrag von Lissabon ist dies auch das erklärte Ziel von PESCO (Vertrag von Lissabon 2017, Protokoll Nr. 10, Artikel 2(d)). Es soll durch das Schließen von nationalen strategischen Lücken und dem Entwickeln neuer, gesamt-EU-europäischer Fähigkeiten die Akteursfähigkeit erreicht werden.

Der Weg dorthin, vermittelt über die Prozesse innerhalb von PESCO, ist äußerst komplex, da er die Dimensionen des nationalen Sicherheitsinteresses und der nationalen Positionierung innerhalb der EU betrifft sowie gleichermaßen den nationalen Sicherheitsapparat wie die genannten EU-Institutionen EDA, EEAS, den Hohen Vertreter für die GASP sowie dem Militärstab der EU (EUMS) und den Militärausschuss der EU (EUMC) inkludiert. Aufgrund dieser Komplexität und der modularen und phasenweisen Implementierung der Projekte kann der Output von PESCO aktuell nicht als gesamteuropäisch betrachtet werden, da durchschnittlich nur eine Handvoll Staaten an den einzelnen der insgesamt 47 Projekten teilnehmen (Schnetzer 2019). Dies liegt u.a. daran, dass einige Projekte sehr spezifisch sind. So wird sich etwa Österreich als Binnenstaat nicht an maritimen Projekten beteiligen. Weiters sind die Projekte stark von den individuellen strategischen Interessen der jeweiligen Staaten geprägt.

Dennoch ist PESCO bereits jetzt mehr als nur die Summe seiner aktuellen nationalen Einzelteile. Die geringe Teilnehmerzahl steigt ständig. Laut PESCO-Gründungsdokument sind spätere Einstiege möglich und erwünscht. Dies passiert auch regelmäßig, wodurch sich diese Zahl jährlich weiter nach oben verschieben wird. Gleichzeitig gibt es auch die Möglichkeit, Beobachterstatus bei Projekten einzunehmen. Es ist daher anzunehmen, dass einige Mitgliedstaaten mit spezifischen Interessen ein neues Projekt jeweils vorantreiben, und wenn dieses erfolgreich implementiert wird, stoßen weitere Staaten dazu, sodass immer mehr Mitgliedstaaten davon profitieren und schließlich die gesamte EU in einem definierten Projektbereich als Akteur effektiver werden kann. Eine weitere Dimension PESCOs ist es auch, erste Schritte für einen Rüstungs-Binnenmarkt zu setzen und die nationalen Verteidigungsindustrien stärker und unabhängiger zu machen. In diesem Bereich zeigt sich bereits eine wachsende Verzahnung der Projekte mit Stakeholdern aus der Rüstungsindustrie, wie etwa im Projekt *EuroArtillery* (Béraud-Sudreau et al. 2019:4).

Nach dieser allgemeinen Einschätzung gilt es nun, die tatsächliche Umsetzung anhand der vier Kategorien der *capabilities* nach dem Actorness-Konzeptes zu analysieren (Bretherton, Vogler 2006:30-33): das gemeinsame Bekenntnis zu allumfassenden Werten (Kapitel 4.1.), die innerstaatliche Legitimität bei Entscheidungsprozessen (Kapitel 4.2.), die Fähigkeiten, Prioritäten zu identifizieren und Richtlinien durch Kohärenz und Konsistenz zu formulieren (Kapitel 4.3.) und die Verfügbarkeit und Nutzung militärischer Instrumente (Kapitel 4.4.)

#### **4.1. Gemeinsames Bekenntnis zu allumfassenden Werten**

Im Vertrag von Lissabon, in dem PESCO konzipiert wurde, sind die gemeinsamen Grundwerte der EU – allen voran Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte – prominent im Artikel 1a festgehalten (Vertrag von Lissabon 2007). Als PESCO durch den Beschluss GASP 2017/2315 des Rates am 11. Dezember 2017 begründet wurde, hielt man in der Präambel die „Verpflichtung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Förderung einer auf Regeln basierenden Weltordnung, deren Kernprinzip der Multilateralismus ist und bei der die Vereinten Nationen (VN) im Mittelpunkt stehen“ fest (Rat der EU 2017). Diese Werte werden regelmäßig wiederholt und daraus Handlungsweisen für sicherheits- und verteidigungspolitische Positionierungen abgeleitet.

Das Bekenntnis zur Partnerschaft mit der NATO als gemeinsamer Wert wird trotz – oder gerade aufgrund – der rezenten Anspannungen regelmäßig verdeutlicht. 19 der PESCO-25 sind NATO-Mitglieder. Österreich, Irland, Finnland, Schweden und Malta sind Teil der Partnerschaft für den Frieden, Zypern hat Interesse daran. Vor allem die ostmitteleuropäischen EU-Mitgliedstaaten sehen die NATO als pri-

mären Sicherheitsversorger, deshalb sind insbesondere bei Fragen des Kapazitätsaufbaus Querverbindungen zur NATO omnipräsent. Als der Rat bei seiner Tagung im Mai 2019 die Fortschritte zur Erfüllung der PESCO-Verpflichtungen bewertet hat, stellte er fest, dass der Einsatz der Mitgliedstaaten für PESCO auch dazu beiträgt, die für die UN oder NATO zur Verfügung stehenden Fähigkeiten zu stärken (Rat der EU 2019:5, Absatz 6). Ziel ist es, die Interoperabilität der PESCO-Projekte mit der NATO zu gewährleisten, um gleichzeitig die europäische Säule derselben zu stärken.

Das Bekenntnis zum Multilateralismus, zu einer regelgeleiteten Weltordnung und einer Politik im Lichte der Charta der UN sowie die Interoperabilität und eigene Stärkung innerhalb der NATO sind umfassende und tief verwurzelte demokratische und rechtsstaatliche Grundwerte, die im Rahmen von PESCO zweifellos erfüllt werden.

#### **4.2. Innerstaatliche Legitimität**

Bretherton und Voglers Kriterium der „*domestic legitimation*“ spricht zweierlei an: die nationale Legitimität der Mitgliedstaaten und die innerstaatliche Legitimität, also die Zustimmung der Öffentlichkeit, da die Umsetzung der EU-Politik in zunehmendem Maße davon abhängt (2006:30-31). Zur nationalen Legitimität der Mitgliedstaaten: PESCO ist ein Instrument der GSVP, die intergouvernemental designed ist. PESCO ist freiwillig und berührt nicht die nationale Souveränität. Alle Entscheidungen auf Rats-ebene, wie etwa die verbindlichen Verpflichtungen, werden einstimmig getroffen. Die Projekte selbst werden nicht von einer EU-Institution „diktiert“, sondern von Mitgliedstaaten selbst vorgeschlagen (die wiederum ihre nationalen verteidigungspolitischen Interessen verfolgen). Die Projekte umfassen meist nur wenige Mitgliedstaaten, die die internen Modalitäten selbst bestimmen und damit legitimieren. Zwischenzeitliche Regierungswechsel innerhalb der PESCO-25, etwa mit Beteiligungen von EU-skeptischen oder –feindlichen Parteien wie in Italien, Polen oder Estland, haben die Legitimität PESCOs nicht geschmälert. Österreichs Teilnahme an PESCO wurde noch unter der SPÖ-ÖVP-Koalition vollzogen. Während der ÖVP-FPÖ-Koalition sah sich Österreich weiterhin als verlässlicher Partner bei PESCO (Fraidl 2018) und konnte während der Ratspräsidentschaft sogar die Verhandlungen zum EDF abschließen. Die thematische, strategische und technologische Breite führen bei allen Akteuren trotz unterschiedlicher Interessen zu einer Kontinuität in der Zustimmung zu PESCO.

Auskunft über die innerstaatliche Legitimität durch die nationalen Bevölkerungen geben die Daten der Eurobarometer-Umfragen. Sie zeigen die öffentliche Stimmung zu bestimmten Politikfeldern. Es gibt keine Daten explizit zu PESCO, deshalb wurden jene zur GSVP verwendet. Demnach waren bereits vor der Gründung PESCOs drei Viertel der EU-BürgerInnen für die GSVP und durchschnittlich 55% sprachen sich für eine EU-Armee aus (Special Eurobarometer 461 2017:12-19). Im Herbst 2018 waren 27% der Meinung, Sicherheits- und Verteidigungspolitik solle ausschließlich oder hauptsächlich auf EU-Ebene

stattfinden und 54% sprachen sich für eine gleichmäßige Aufteilung der politischen Ebenen aus (Special Eurobarometer 479 2018-132). In Österreich ist die Zustimmung zur GSVP überdurchschnittlich hoch und steigt nach wie vor. EU-weit ist kein anderer Politikbereich so populär und robust wie die Bündelung der nationalen Souveränität über die Verteidigung. Der langsame Fortschritt in diesem Bereich sind deshalb eher auf die Zurückhaltung der Eliten als auf die Zurückhaltung der europäischen BürgerInnen zurückzuführen (Schilde et al 2019:153-172).

Es zeigt sich, dass die nationale Legitimität PESCOs in den Mitgliedstaaten zu jedem Zeitpunkt in vollem Umfang gegeben war: bei der Gründung, der Festlegung der verbindenden Verpflichtungen, in der Projektteilnahme und den Modalitäten darin. Anders als bei anderen Politikfeldern sind in der GSVP keine politischen Grabenkämpfe entstanden, deshalb besteht trotz einiger Regierungswechsel Kontinuität in der nationalen Legitimität PESCOs. Auch die innerstaatliche, öffentliche Legitimität ist klar gegeben. Dadurch weist PESCO in diesem Kriterium die notwendige Evidenz für die Akteursfähigkeit auf.

#### **4.3. Prioritätensetzung und Richtlinienformulierung**

Die vorhandene Legitimität lässt eine effektive Prioritätensetzung und Formulierung von Richtlinien und *policies* seitens der gesamt-EU Akteure, wie etwa der Europäischen Kommission, EDA, EEAD und dem Hohen Vertreter der GASP zu. Die Umsetzung dieser ist jedoch abhängig vom Grad an Konsistenz und Kohärenz der Politiken der Mitgliedstaaten. Zur Überprüfung des Kriteriums der Prioritätenidentifizierung und Richtlinienformulierung wurde das Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung analysiert (Europäische Kommission 2017). Darin wurden alle strategischen Trends registriert und daraus Prioritäten und Richtlinien bzw. *policies* entwickelt, die mit dem CDP korrelieren. Alle von der Kommission gesetzten Prioritäten finden sich sowohl in der Arbeitsweise auf Ratsebene als auch in Form der Projekte wieder.

Auf Ratsebene sind die wichtigsten Richtlinien der jährlich zu adaptierende nationale Umsetzungsplan (nach dem Jahresbericht der Projektleiter an den Rat und die Überprüfung durch die EU-Akteure Hoher Vertreter der GASP mit Unterstützung durch EDA und EEAS), die Aufstockung der Investitionsausgaben für Verteidigungsgüter (auf 20% der Gesamtausgaben) und die Aufstockung des Anteils für Forschung und Technologie im Verteidigungshaushalt (auf 2% der Gesamtausgaben). Die Priorität der Kommission, dass EU-Institutionen bei der Überprüfung der verbindlichen Verpflichtungen eine Sonderrolle einnehmen und die Kohärenz und Konvergenz wahren, wurde umgesetzt.

Die einzelnen Projekte selbst können analytisch als *policies* betrachtet werden, in die alle Prioritäten und Richtlinien münden. Es wurden vor allem Projekte eingebracht, die die Interoperabilität der vorhandenen militärischen Fähigkeiten stärken und diese für die Missionen und Operationen zur Verfügung stellen sollen. Einige Leuchtturmprojekte sind etwa *EUFOR CROC* – das Projekt kann im Endzustand der Prototyp einer EU-Kriseninterventionstruppe werden; sowie *MALE RPAS* – die „Eurodrohne“ wird von vier Staaten entwickelt, ein weiterer ist bereits beigetreten.

Es stellt sich allerdings die Frage, wie krisenfest PESCO sein wird und ob Nichterfüllungen von Prioritätensetzungen konsequent sanktioniert werden. Bei der ersten jährlichen Überprüfung haben nicht alle Mitgliedstaaten alle verbindlichen Verpflichtungen erfüllt, was vermutlich an der Neuartigkeit der Rahmenbedingungen von PESCO lag. Nichtsdestotrotz wird dieses *Capability*-Kriterium der Prioritätensetzung und Richtlinienformulierung erfüllt, aber eben nur schrittweise – u.a. mit jedem Projekt, das weiterentwickelt wird.

#### **4.4. Verfügbarkeit und Nutzung der Instrumente**

In diesem Abschnitt wird dargestellt, welche Instrumente verfügbar sind und welche davon genutzt werden. Es gilt zunächst festzuhalten, dass PESCO an sich ein eigenes Instrument ist, nämlich „das wichtigste Instrument zur Förderung der gemeinsamen Sicherheit und Verteidigung“ (Rat der EU 2017:70). Wie in Abschnitt 2 beschrieben ist das reibungslose Zusammenspiel mit den anderen Instrumenten CARD, CPD und EDF Grundvoraussetzung. Damit die Einsatzfähigkeit von PESCO gegeben ist, muss auch die Finanzierung gesichert sein. Die Verwaltungsaufgaben werden durch den ordentlichen Haushalt gedeckt, die Projektfinanzierung ist prinzipiell durch den EDF geregelt. In den Plänen für den Verteidigungsetat im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 stehen ab 2020 500 Millionen Euro für Forschung und Entwicklung und eine Milliarde Euro für die Entwicklung von gemeinsamen Fähigkeiten zur Verfügung. Gerade der finanzielle Anreiz erhöht den politischen Willen zur Teilnahme.

Im Rahmen von PESCO wird auch die Schaffung und Implementierung neuer Instrumente koordiniert, die als Projekte entstehen. Sie dienen entweder materiell als Gerät oder ideell durch Know-How und Training. Sie haben einen klar definierten Nutzen, erneuern oder verstärken ein System oder sind an sich neue Technologien, Fähigkeiten oder Werkzeuge. Sie tragen unterschiedlich zur Kategorie „Verfügbarkeit und Nutzung von Instrumenten“ bei. *EUFOR CROC* hat zwar noch kein angepeiltes Präsentationsdatum, aber kann in einigen Jahren zum Prototypen einer echten EU-Krisenreaktionsinitiative werden. *UGS*, das estnisch geführte unbemannte Bodensystem wendet Drohnentechnologie auf Bodenfahrzeuge an und kann so Transporte durch gefährliche Gebiete unternehmen, was bei GSVP-Mis-

sionen und Operationen sehr nützlich sein wird. Beim von Deutschland geleiteten Projekt der Eurodrohne (*MALE RPAS*) arbeiten mehr als 150 Personen mit (Monroy 2018). Die Europäische Kommission hat das Projekt als Flaggschiff-Initiative eingestuft und 2019 bereits mit 100 Millionen Euro direkt investiert (Europäische Kommission 2019:3). Bereits 2018 wurde das erste Modell in Berlin präsentiert (Sprenger 2018) und erste Bestellungen wurden schon aufgegeben – ein Riesenschritt in Richtung Nutzung dieses Instrumentes. Das *Strategische C2 System für GSVP-Missionen* soll erstmals eine eigene Kommandozentrale schaffen. So könnte man eventuell Missionen oder Operationen im Mittelmeer oder Afrika effizienter führen.

Obwohl nicht alle 47 Projekte in gleichem Maße zur Erfüllung dieses *Capability*-Kriteriums der Verfügbarkeit und Nutzung von Instrumenten beitragen, werden sie insgesamt die Voraussetzungen dafür verbessern. Ihr Einsatz wird GSVP-Missionen und –Operationen effizienter gestalten. Mit jedem erfolgreichen Projekt erhöht sich daher durch PESCO die Akteursfähigkeit der EU in diesem Bereich. Wenn alle Projekte implementiert werden sollen, könnte es bei der Finanzierung möglicherweise zu einem Konflikt zwischen großen Projekten kommen, die eine Erhöhung der Kapazitätsfähigkeit, eine Schließung strategischer Lücken und somit eine Stärkung der Akteursfähigkeit ermöglichen würden, und kleinen Projekten, die dazu wohl weniger in der Lage wären, von denen es aber mehr gibt und an denen auch mehr Länder partizipieren können. Insofern müssen die EntscheidungsträgerInnen eine Priorisierung zwischen Qualität der Leuchtturmprojekte und Quantität kleinerer Projekte vornehmen. Dies ist für die Steigerung der Akteursfähigkeit der EU entscheidend.

## 5. Österreichs Rolle und Möglichkeiten

Um Österreichs Rolle und Möglichkeiten bei PESCO zu beurteilen, gilt es zunächst, die Spezifika der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die relevanten Verknüpfungen zur GSVP zu betrachten. Das Kernelement dieser ist nach wie vor die Neutralität. Auch wenn sie von den Zusammenhängen des internationalen Systems der 1950er Jahre geprägt ist, bleiben die verfassungsmäßigen Verpflichtungen immerwährend bestehen. In der Praxis wurde sie über die letzten Jahrzehnte allerdings unterschiedlich ausgelegt und sowohl als integrale, aktive, differentielle, engagierte und zuletzt als „interessensgeleitete“ Neutralität bezeichnet (Bundesminister Doskozil, siehe Parlamentskorrespondenz Nr. 999 2016). Im Zuge der Schaffung der GASP und der Entwicklung neuer Instrumente entstanden deshalb regelmäßig Debatten über die Vereinbarkeit von Neutralität und EU-Verpflichtungen, zuletzt auch bei der Gründung von PESCO. Diese Debatten erwiesen sich jedoch nie als integrationshemmend. Letztlich garantiert die irische Klausel im Artikel 42 VII EUV, dass die Beistandspflicht mit der Neutralität verfassungsrechtlich kompatibel ist. Diese besagt, dass im Angriffsfall der besondere



Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt bleibt (Vertrag von Lissabon 2007). Das bedeutet, dass das neutrale Österreich unterstützend tätig sein kann, ohne dass die Republik in einen Krieg ziehen muss. Der einzige EU-Mitgliedstaat, der den Bündnisfall bisher gemäß Artikel 42 VII EUV einforderte, war Frankreich nach den Terroranschlägen 2015. Österreich unterstützte mit einer Kontingentaufstockung bei einer bestehenden Mission in Mali, um Frankreich dort zu entlasten. Dabei erfüllte es seine solidarische Beistandsverpflichtung, ohne die Neutralität auszuhebeln. Die Neutralität und das Engagement in der GSVP sind sowohl verfassungsrechtlich als auch realpolitisch miteinander vereinbar. Auch in der Österreichischen Sicherheitsstrategie wird argumentiert, dass „die Sicherheit des neutralen Österreichs und der EU heute weitestgehend miteinander verbunden sind“ (Bundeskanzleramt 2013:4). Deshalb ist auch das Engagement bei PESCO in diesem Zusammenhang weitgehend unumstritten.

Österreich partizipiert an den sechs Projekten *EU Training Mission Competence Centre (EU TMCC)*; *Deployable Military Disaster Relief Capability Package*; *Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform*; *Military Mobility*; *Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Surveillance as a Service (CBRN SaaS)* sowie *Geospatial, Meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE)* und hat Beobachterstatus bei *EURAS* (EU Radionavigation Solution). *CBRN SaaS* wird von Österreich geleitet. Teilnehmende Mitgliedstaaten sind Kroatien, Frankreich, Ungarn und Slowenien. Es ist das erste PESCO-Projekt, das bereits unterzeichnet wurde (Bundesheer 2019). Das Ziel des Projekts ist der Einsatz von unbemannten Bodensystemen und Luftdrohnen, die mit Sensoren ausgestattet sind. Sie sollen kritische Infrastrukturen oder Grenzümgebungen rund um die Uhr überwachen können. Damit nimmt Österreich an vier Projekten aus der ersten Welle, zwei aus der zweiten und an keinem aus der dritten Welle teil.

Österreich engagiert sich an seiner Größe und seinen Kapazitäten gemessen redlich im Rahmen von PESCO. Dieses Engagement ist auch im Regierungsprogramm 2020-2024 verankert (Bundeskanzleramt 2020:127). Die abnehmende Teilnahmefrequenz bei Projekten wird damit begründet, dass Österreich die Projektleitung bei *CBRN SaaS* innehat und seine begrenzten Ressourcen nutzen will, um dieses professionell und rasch voranzutreiben. Dies zeigt, dass Österreich nicht nur als passiver Nutznießer agiert, sondern ein eigenes vitales Interesse daran hat, dass in ausgewählten Bereichen neue Kapazitäten und Fähigkeiten entwickelt werden. Mit seiner aktiven Teilnahme leistet Österreich demnach einen Beitrag, um die eigenen Sicherheitsinteressen effektiver wahrzunehmen. Gleichzeitig unterstützt es die Stärkung der gesamten EU als Sicherheitsakteur. Als wichtiger Beitrag dazu kann auch die Errichtung des Europäischen Verteidigungsfonds (EDF), Kerninstrument zur Finanzierung der PESCO-Projekte, unter der österreichischen Ratspräsidentschaft, gesehen werden.

In Zukunft sollte sich Österreich weiterhin im Rahmen seiner Möglichkeiten aktiv bei PESCO engagieren. Da es keine polarisierend oder einseitig geführte tagespolitische Debatte darüber gibt, wird dieser Prozess nicht gehemmt. Die öffentliche Akzeptanz und Unterstützung ermöglicht ein stetiges und konstruktives Weiterarbeiten. Die Implementierung der sechs Projekte sollte höchste Priorität haben, eine Überprüfung, ob Österreich als Beobachter bei Flaggschiff-Projekten wie der Eurodrohne teilnehmen soll, wird empfohlen. Die „geopolitische“ Kommission Ursula von der Leyens wird auch trotz Corona-Krise ihre strategischen Ziele erfüllen und PESCO vorantreiben wollen. Für Österreich wird sich die Teilnahme daran vermutlich bewähren.

## 6. Conclusio

PESCO, das neue Instrument der GSVP, stellt den politischen Willen dar, durch das Schließen nationaler strategischer Lücken und das Entwickeln neuer Fähigkeiten die Akteursfähigkeit der gesamten EU zu stärken. Dies geschieht schrittweise durch die Implementierung von Projekten und die steigende Teilnahmezahl der Mitgliedstaaten an diesen. Dabei liegt das Potenzial von PESCO darin, dass einige Vorreiter neue Kapazitäten entwickeln und bei einem Erfolg andere Staaten beitreten, sodass sich letztlich die gesamte EU bei diesen Fähigkeiten weiterentwickelt. Aufgrund der verpflichtenden Transparenz wird das entstehende Wissen außerdem allen Akteuren zuteil. Dadurch ist der Pfad für einen flächendeckenden Nutzen geebnet. Die Fortschritte dieses Instruments sind unumstritten. Die Projekte sind weder zahnlose Willensbekundungen, noch mit einer reinen Militarisierung der EU gleichzusetzen. Es entstehen konkrete Fähigkeiten und Kapazitäten, aber keine „EU-Armee“ oder ähnliches. Der fehlende angepeilte Endzustand und die projektbezogene Partizipation der Mitgliedstaaten sind dabei Funktionsbedingung und Herausforderung zugleich.

Im Bereich Verteidigungskooperation gibt es zahlreiche theoretische Ansätze und Debatten, die oftmals um dualistische Perspektiven wie „Mehr EU – weniger EU“, „Neutralität gegen GSVP“, „Friedensforschung oder Versicherheitlichung“ kreisen. Der für dieses Arbeitspapier gewählte Actorness-Ansatz (Bretherton, Vogler 2006) überwindet diese teilweise staatszentrierten Sichtweisen zugunsten einer prozesshaften Analyse im Kontext des veränderten Sicherheitsumfeldes der EU. Insgesamt zeigt die Analyse, dass PESCO die vier Kriterien der *Capability*-Kategorie des Actorness-Konzeptes erfüllen. Erstens wird ein gemeinsames Set an Grundwerten geteilt. Zweitens verfügt PESCO über eine lang anhaltende Kontinuität der Legitimität durch die teilnehmenden Mitgliedstaaten und die nationalen Bevölkerungen. Drittens konnten die von der Europäischen Kommission gesetzten Prioritäten, *policies* und Richtlinien verwirklicht werden. Viertens wird die EU durch PESCO über neue militärische Instrumente

verfügen und diese einsetzen, sobald sie implementiert sind. Deshalb kann die EU durch PESCO als ein Sicherheitsakteur im Wachsen begriffen werden. Der Actor-ness-Ansatz ermöglicht somit, die Perspektive auf das politische Streben der EU und der PESCO-25 nach Kapazitätsaufbau als eine Stärkung der eigenen Handlungsfähigkeit wahrzunehmen. Das bisher professionelle und verlässliche Mitwirken Österreichs an PESCO kann in diesem Sinne als Engagement für einen stärkeren Sicherheitsakteur Europäische Union in einer instabilen Weltordnung gesehen werden, das weiterverfolgt werden soll.

## 7. Quellenverzeichnis

ASSEBURG, Muriel; KEMPIN, Ronja (Hg.) (2019): Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und –Operationen. Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. SPW-Studie, Berlin. Veröffentlicht im Dezember 2009, online: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009\\_S32\\_ass\\_kmp\\_ks.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S32_ass_kmp_ks.pdf)

BÉRAUD-SUDREAU, Lucie; EFSTATHIOU, Yvonne-Stefania; HANNIGAN, Conor (2019): Keeping the momentum in European defence collaboration: an early assessment of PESCO implementation. The International Institute for Strategic Studies. Veröffentlicht am 14.5.2019, downloadbar unter: <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/pesco>

BRETHERTON, Charlotte und VOGLER, John (2006): The European Union as a Global Actor. Second Edition. Routledge, New York.

BUNDESHEER (2019): Minister Starlinger unterschreibt erstes PESCO-Projekt mit Europäischer Verteidigungsagentur. Brüssel, 12. November 2019. Online: <https://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=10203>

BUNDESKANZLERAMT Österreich (2013): Österreichische Sicherheitsstrategie. Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten. Sektion IV – Koordination, Abteilung IV/6 Sicherheitspolitische Angelegenheiten. Veröffentlicht im Juli 2013, online: [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Sicherheitsstrategie.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Sicherheitsstrategie.pdf)

BUNDESKANZLERAMT Österreich (2020): Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024. Vollversion downloadbar unter: <https://www.bundestkanzleramt.gv.at/bundestkanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>

DOBBERT, Steffen (2018): Die EU-Armee nimmt längst Gestalt an. In: Die Zeit. Veröffentlicht am 17.11.2018, online: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-11/europaeische-armee-verteidigung-militaerkooperation-interventionsinitiative>

EEAS (EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE) (2018): Ständige Strukturierte Zusammenarbeit – SSZ: Vertiefung der Verteidigungszusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Veröffentlicht am 28.6.2018, online: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-home-page/35781/node/35781\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-home-page/35781/node/35781_de)

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2017): Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung. Amt für Veröffentlichungen, Brüssel.

EUROPÄISCHER RAT (2016): Europäischer Rat in Brüssel, 15.12.2016. Schlussfolgerungen, online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-34-2016-INIT/de/pdf>

EUROPÄISCHER RAT (2017 (1)): Europäischer Rat in Brüssel, 6.3.2017. Schlussfolgerungen zu Fortschritten bei der Umsetzung der Globalen Strategie der Europäischen Union im Bereich Sicherheit und Verteidigung, online: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/03/06/conclusions-security-defence/pdf>

EUROPÄISCHER RAT (2017 (2)): Europäischer Rat in Brüssel, 22.6.2017. Schlussfolgerungen zu Sicherheit und Verteidigung, online: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/06/22/euco-security-defence/pdf>

EUROPEAN SECURITY STRATEGY (2003): A Secure Europe in a Better World. 12.12.2003, online: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>

FRAIDL, Gerold (2019): Verteidigungsminister Kunasek auf Antrittsbesuch in Brüssel. Österreichisches Bundesheer, Presseausendung vom 6.3.2018. Online: [http://www.bundesheer.at/journalist/pa\\_body.php?id=3890&timeline=17](http://www.bundesheer.at/journalist/pa_body.php?id=3890&timeline=17) [letzter Zugriff am 18.7.2019].

GÄRTNER, Heinz (2008): Internationale Sicherheit. Definitionen von A – Z. Zweite erweiterte und aktualisierte Ausgabe. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

KELLNER, Anna Maria (2018): Zum Erfolg verdammt? Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ein Jahr nach der Globalen Strategie. In: Zeitschrift für Sicherheits- und Außenpolitik. Ausgabe 11(1), S. 1-11.

LIPPERT, Barbara; von ONDARZA, Nicolai; PERTHES, Volker (Hg.) (2019): Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte. Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. SPW-Studie 2, Berlin. Veröffentlicht im Februar 2019, online: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S02\\_lpt\\_orz\\_prt.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S02_lpt_orz_prt.pdf)

MAITRE, Frederic (2018): EU Defence: The White Book implementation process. European Parliament Think Tank.

MAYRING, Philipp (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. In: FLICK, Uwe / KARDORFF, Ernst von / STEINKE, Ines (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Rowohlt, Reinbek bei Hamburg. S. 468-475.

MEIRITZ, Annett; REIMANN, Anna; WEILAND, Severin (2017): Jeder Satz ein Treffer. Merkels Bierzeltrede. Historischer Wendepunkt oder billiger Wahlkampf? Angela Merkels Volksfestrede über Europa

und die USA sorgt für Aufregung. Die Botschaften hinter ihren Kernsätzen – kompakt erklärt. In: Spiegel Online: Nachrichten / Politik / Deutschland / Merkels schwarz-rote Koalition. Veröffentlicht am 29.5.2017, online: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-das-bedeutet-ihre-bierzelt-rede-ueber-donald-trump-a-1149649.html> [letzter Zugriff am 11.05.2020].

MONROY, Matthias (2018): Bundeswehr bekommt 21 „Eurodrohnen“. In: Telepolis / Politik. Heise Medien. Veröffentlicht am 27.11.2018, online: <https://www.heise.de/tp/features/Bundeswehr-bekommt-21-Eurodrohnen-4233750.html> [letzter Zugriff am 18.7.2019].

NUSPLIGER, Niklaus (2018): Die EU bastelt sich einen militärischen Arm. In: Neue Züricher Zeitung. Veröffentlicht am 20.2.2018, online: <https://www.nzz.ch/international/die-eu-bastelt-sich-einen-militaerischen-arm-ld.1342842> [letzter Zugriff am 11.05.2020].

PARLAMENTSKORRESPONDENZ 999 (2016): Österreich verstärkt seine Unterstützung bei der Sicherung der EU-Außengrenzen. Hauptausschuss genehmigt Auslandseinsätze im ungarischen Grenzgebiet zu Serbien, im Mittelmeer und in Afghanistan. Veröffentlicht am 28.09.2016, online: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2016/PK0999/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2016/PK0999/)

RAT DER EU (2017): Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates vom 11. Dezember 2017 über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten. In: Amtsblatt der Europäischen Union. Veröffentlicht am 11.12.2017, online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=DE>

[letzter Zugriff am 18.7.2019].

RAT DER EU (2018 (1)): Council Decision establishing the list of projects to be developed under PESCO. Veröffentlicht am 1.3.2018, online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/en/pdf> [letzter Zugriff am 18.7.2019].

RAT DER EU (2018 (2)): Überblick über die ersten kollaborativen Projekte von PESCO. Veröffentlicht am 6.3.2018, online: <https://www.consilium.europa.eu/media/32079/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf> [letzter Zugriff am 18.7.2019].

RAT DER EU 2018 (3)): Beschluss des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Steuerung von SSZ-Projekten. Veröffentlicht am 18.6.2018, online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9660-2018-INIT/de/pdf> [letzter Zugriff am 18.7.2019].

RAT DER EU (2018 (4)): Beratungsergebnisse. Veröffentlicht am 19.11.2018, online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13978-2018-INIT/de/pdf> [letzter Zugriff am 18.7.2019].

RAT DER EU (2018 (5)): Updated list of PESCO Projects – overview. Veröffentlicht am 19.11.2018, online:

<https://www.consilium.europa.eu/media/37028/table-pesco-projects.pdf> [letzter Zugriff am 18.7.2019].

RAT DER EU (2019): Council Recommendation assessing the progress made by the participating Member States to fulfil commitments undertaken in the framework of permanent structured cooperation (PESCO). Veröffentlicht am 6.5.2019, online: <https://www.consilium.europa.eu/media/39353/st08795-en19.pdf> [letzter Zugriff am 18.7.2019].

ROITHNER, Thomas (2018): Sicherheit, Supermacht und Schießgewähr. Krieg und Frieden am Globus, in Europa und Österreich. Verlag Morawa, Wien. 148 Seiten.

Kaija E.; ANDERSON, Stephanie B.; GARNER Andrew, D. (2019): A more martial Europe? Public opinion, permissive consensus, and EU defence policy. In: European Security Volume 28, 2019. Pp. 153-172. Veröffentlicht am 10.06.2019, online: <https://www.tandfonline.com/doi/ref/10.1080/09662839.2019.1617275?scroll=top> [letzter Zugriff am 18.7.2019].

SCHNETZER, Andreas; Obst. (2019): Übersicht PESCO Projekte (47) der 1. Bis 3. Welle. Aus der PESCO Common Workspace. Brüssel, 26. November 2019).

SPECIAL EUROBAROMETER 461 (2017): Designing Europe's Future: Security and Defence. Feldarbeit April 2017. Automatischer Downloadlink unter:  
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahU-KEWjW76Hm9lvjAhXS3KQKHfLZCkoQFjADegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fcomm-frontoffice%2Fpublicopinion%2Findex.cfm%2FResultDoc%2Fdownload%2FDocumentKy%2F78778&usg=AOvVaw1hKu4inLAK7xi7hTJpo8z> [letzter Zugriff am 11.05.2020].

SPECIAL EUROBAROMETER 479 (2018): Future of Europe. Feldarbeit zwischen Oktober und November 2018. In: Europäische Kommission / DGs / Communication / Public Opinion / Special Eurobarometer 479 Future of Europe (including „climate change“) / Reports / Report – future of Europe. Veröffentlicht im November 2018, online: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2217> [letzter Zugriff am 11.05.2020].

SPRENGER, Sebastian (2018): Companies unveil 'Eurodrone' model at Berlin Air Show. In: Defense News / TechWatch. Veröffentlicht am 26.4.2018, online: <https://www.defensenews.com/industry/techwatch/2018/04/26/companies-unveil-eurodrone-model-at-berlin-air-show/> [letzter Zugriff am 18.7.2019].

STANDARD EUROBAROMETER 90 (2018): Ansichten der Europäer zu den Prioritäten der EU. Feldarbeit im November 2018. In: Europäische Kommission / DGs / Communication / Public Opinion / Standard Eurobarometer 90 / Reports / Europeans' views on the priorities of the European Union DE. Veröffentlicht im Dezember 2018, online: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2215> [letzter Zugriff am 18.7.2019].

TERLIKOWSKI, Marcin (2018): PeSCo. The Polish Perspective. In: The Ares Group. Policy Paper #32. Veröffentlicht im Oktober 2018, online: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/10/Ares-32.pdf>

WAGNER, Jürgen (2018): PESCO-Rüstungsprojekte: Deutschland, Italien und Frankreich sahen ab. In Telepolis / Politik. Heise Medien. Veröffentlicht am 20. November 2018, online: <https://www.heise.de/tp/features/PESCO-Ruestungsprojekte-Deutschland-Italien-und-Frankreich-sahnen-ab-4226075.html?seite=all>

ZANDEE, Dick (2018): PESCO implementation: the next challenge. Policy Report, Clingendael - Netherlands Institute of International Relations. Veröffentlicht im September 2018, online: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/PB\\_Pesco\\_Sept2018.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/PB_Pesco_Sept2018.pdf)